

KANSAI GAIDAI UNIVERSITY

米パブリック・アクセス・チャンネルの半世紀： パブリック・フォーラム理論とMCAC対ハーレック事 件を中心に

著者	魚住 真司
雑誌名	人権を考える
巻	23
ページ	1-22
発行年	2020-03
URL	http://id.nii.ac.jp/1443/00007896/

米パブリック・アクセス・チャンネルの半世紀： パブリック・フォーラム理論とMCAC¹ 対ハーレック事件を中心に

外国語学部准教授 魚住真司

I. はじめに

1968年12月、ワシントンD.C.から南西約40kmに位置する街で、「米国初の地域運営による有線テレビチャンネル」²の実験が行われた。地元の青年会議所のメンバーらが中心となって制作した地域番組が、13,000人以上の視聴者に向けて放映されたのである。一方、1971年7月のニューヨークでは、ケーブルテレビ業者が市に対し、地域住民のための専用チャンネルを提供すると約束し、マンハッタン地区のフランチャイズ（地域営業権）を獲得した。これは後に、米国におけるパブリック・アクセス・チャンネル制度の原型となる。

以降、一般の人々がテレビ番組作りを通して地域活動に参加し、その結果として住民間のコミュニケーションが促進されるという、双方向性を備えたテレビが全美各地に普及していく。それは時に、地域が保持する社会資本の一つとして「コミュニティ・アクセス・チャンネル（もしくはCommunity TV）」などと呼ばれ、また人々のメディアへのアクセス権を象徴するように「パブリック・アクセス・チャンネル（Public Access Channel = PAC）」とも呼称された。アクセス権とは、1960年代に公民権運動が隆盛を迎える中で唱えられた³、一般の人々が既存メディアを利用して、自己主張や問題提起する機会を確保する権利のことである。特に放送メディアに対するアクセスは、英

¹ MCAC（=Manhattan Community Access Corp.）は、ニューヨーク市マンハッタン地区のパブリック・アクセス・チャンネルを運営する非営利民間組織MNN（=Manhattan Neighborhood Network）の正式名称である。

² Gilbert Gillespie, *Public Cable Television in the United States and Canada*, (New York: Praeger, 1975), 35-36.

³ Jerome A. Barron, "Access to the Press: A New First Amendment Right," *Harvard Law Review*, 80 (1967), 1641-78.

国ハイドパークのスピーカーズ・コーナーにおける伝統になぞらえて「電子演壇 (electronic soapbox)」とも表現される。

米国では、パブリック・アクセス・チャンネル（以降「PAC」）が誕生してから半世紀が経過した。今やネット系メディアが全盛を迎え、テレビ離れが進んでいる。しかし、PACは数を減らしながらも、全米各地で維持されている。たとえば、ニューヨーク市マンハッタン地区では5つものPACが今も放映中だ。ニューヨーク市は、これらチャンネルの管理運営を、非営利民間組織(NPO)のマンハッタン・ネイバーフッド・ネットワーク (Manhattan Neighborhood Network = MNN) に委託している⁴。

そのMNNが2015年10月、ある利用者から憲法（修正第一条）違反を理由に提訴された。その原告であるディーディー・ハーレック (DeeDee Halleck)⁵によると、彼女が制作した番組の放映をMNNが拒否したため「言論の自由」が侵害されたというのである。これまでも米国においてPACが世間の注目を集めたのは、チャンネル利用者が制作した番組が物議を醸したときだった。本稿ではPACが、米国社会においてどのような位置づけとなっているのか分析する。それには、このたびハーレック事件でも言及されたパブリック・フォーラム法理 (Public Forum Doctrine) が有益な視点を提供するだろう。

Ⅱ. パブリック・アクセス・チャンネル (PAC) とは

ここではまず、PACの歴史的な位置づけを、その黎明期に携わった人物の言葉を通して考える。次に、アクセス・チャンネルの普及を後押しした法制

⁴ 全米コミュニティメディア連合 (ACM) が会員向けにエクセル・データで提供した *Community Media Resource Directory 2004* によると、2004年当時MNNには43名の専任職員がおり、年間予算額は380万ドルで、常連利用者数は2,773名であった。ちなみに筆者が2011-12年に現地調査を行ったアイオワ州アイオワシティ市のアクセス・センターは、5名の専任職員で年間予算額は27万ドル、到達視聴世帯は約17,000であった。

⁵ カリフォルニア大学サンディエゴ校名誉教授。全米のパブリック・アクセスを通信衛星で結び、番組交換を可能にしたプロジェクトDeep Dish TVを主宰した。

度を確認した上で、パブリック・アクセスの現状はどのようになっているのか実態に迫る。

Ⅱ-1. PACの歴史的位置付け

1960年代初頭、米国のテレビ放送は「一望の荒野」⁶と酷評されていた。地域の発展に役立ちそうもない、大都会で制作された娯楽番組がいたずらに人々の時間を奪い、地域社会での交流が失われていた。そのような中、パブリック・アクセスにテレビへの希望を見出した人たちがいた。今も「パブリック・アクセスの父」として語られるジョージ・ストーニー（George Stoney、2012年没）と、連邦通信委員会（Federal Communications Commission = FCC）委員のニコラス・ジョンソン（Nicholas Johnson、在位1966-73年）である。

ストーニーは、カナダにおける社会実験で一定の成果を見せたPACを米国でも実現させようと、1972年にニューヨーク大学と連携して一つの施設をオープンさせた⁷。そこに集った学生たちは1976年には「全米地域ケーブル番組制作者連盟」⁸と呼ばれる団体を設立し、PACの管理運営施設である「アクセス・センター」を全米各地に立ち上げていった。ストーニー主宰のインターンシップ・一期生（1974年度）で、自らもアクセス・センターでのチャンネル運営に従事したスー・ミラー・バスキ（Sue Miller Buske）は後年、PACを次のようにメディア史の中に位置付けている。

パブリック・アクセスの発展は1400年代の印刷機の発明と驚くほど似ている。印刷機が発明されるまでは、文書によるコミュニケーションにアクセスしていた人はほとんどいなかった。つまり中世においては、教会、封建君主、そして富裕者のみが、学者や僧侶を雇って文書の作成・複製ができたのだ⁹。

⁶ 1961-63年にFCC委員長を務めたニュートン・ミノーのことは。金儲けにひた走り良質な番組を放送しないテレビ業界を批判した演説として知られている。

⁷ オルタナティブメディアセンター（Alternative Media Center）。

⁸ National Federation of Local Cable Programmers = NFLCP、1992年に「全米コミュニティメディア連合（Alliance for Community Media = ACM）」に改称。

⁹ Sue Miller Buske, "The Development of Community Television," *Community*

文書によるコミュニケーションは、ゲーテンベルクによる金属活版印刷機の発明（1445年頃）をきっかけに、それまでの支配者層による独占を脱した¹⁰。テレビもまた、ケーブルがもたらした情報流通の拡大と双方向性が、その利用を一般開放することにつながった。それを実現したのがPACなのである。バスキによる指摘は、パブリック・アクセスの意義と、民主主義社会におけるメディアの発展パターンを言い当てている。

Ⅱ-2. 1984年ケーブル法

ストーニーが人材を育てる傍ら、FCC委員のニコラス・ジョンソンはアクセス・チャンネルの制度化に尽力した。ジョンソンが中心となって策定した「1972年FCC規則（1972 FCC Rule）」¹¹は、「3,500件以上の受信契約者をもつケーブル会社すべてに、3つの非営利『アクセス』チャンネルを確保すること」¹²を求めた。ちなみに1972年当時、その条件に該当するケーブル事業者の割合は17%であった¹³。

Television Review, 9, no.2 (1986), 12.

¹⁰ もっともその印刷機でさえ、17世紀末までは免許制などの検閲を受けており、一般の人々が印刷媒体というマス・メディアを使って自由にコミュニケーションができるようになるのはもう少し後のことである。

¹¹ FCC, “Cable Television Service: Reconsideration of Report and Order,” *Federal Register* 37, no.136 (July 14, 1972): 13848.

¹² ローラ・リンダー, 『パブリック・アクセス・テレビ：米国の電子演壇』, 松野良一（訳）, （中央大学出版部, 2009年）, 49. 「3つの非営利アクセス」とは、①Public Access Channel＝地域住民に無償開放されているチャンネル、②Educational Access Channel＝教育機関用のチャンネルで、地域の教育委員会の会合や教育番組の放映が多い、③Governmental Access Channel＝地方自治体が利用するチャンネルで、議会中継ならびに自治体や警察消防の広報番組などが放映される。これら3つのチャンネルを「PEG」と総称することが多い。実はPEGに加えて、Leased Access Channelと呼ばれる賃貸用のチャンネルも存在するが、商用（有料）であるためPEGとは性質を異にする。

¹³ Walter S. Baer, *Cable Television: A Handbook for Decision Making*, (Santa Monica: Rand, 1973), 135. ちなみに *Cable Television & Cable Factbook 2002*, 80, G1によると、1972年当時のケーブル事業施設の総数は2,841であったから、その17%は約483施設ということになる。

当時、放送業界と対峙していたケーブルテレビ業界は、加入者数を増やすのに宣伝効果が期待できるアクセス・チャンネルの設置に前向きであった。しかし、中には放送局には課せられないチャンネル設置の負担に対し、不満を表明するケーブル業者も存在した。つまりそれは、行政組織による経済活動への介入であり、強制的なチャンネルの供出はケーブル事業者に対する「言論の自由」の侵害でもあるという。そこで、FCCにアクセス・チャンネルの設置をケーブルテレビに強制する権限があるのかが問われた。

連邦最高裁は、第二次ミッドウェスト・ビデオ事件（1979年）¹⁴においてFCCの権限を否定した。しかし最高裁は、アクセス・チャンネルの設置自体を否定したわけではなく、そのような規制は手続きとして米議会が行うべきと判示したのだった。

これを受けて米議会は、それまで曖昧だったケーブルテレビの法的な位置付けを明確にするため、包括的な法案作りに着手した。上院と下院で、それぞれに法案作りが進められ、特にアクセス・チャンネルについては1983年5月25日に下院がヒアリングを開催した¹⁵。その後下院は、その他の分野についてもヒアリングを実施した上で、83年10月6日に法案4103（*H.R. 4103*, 98th Congress）を議会に提出する。しかし審議には長い時間を要した。レーガン政権下、規制緩和の波に乗りたいケーブル業界（National Cable Television Association¹⁶）と、フランチャイズ付与の見返りに少しでも有利な条件を引き出したい自治体側（National League of Cities）との間で折り合いがつかなかったのである。

84年6月、ようやく両者が合意し、下院は同年8月1日に法案についての下院報告書（*House Report*）をまとめた。その中で、PACについては次のように新法の目指すところを記している。

¹⁴ *FCC v. Midwest Video*, 440 U.S. 689 (1979).

¹⁵ 拙稿「40周年を迎えた米国アクセス権論の成果—1972年FCCルールと1984年ケーブル法—」『同志社アメリカ研究』43（2007年）、128.

¹⁶ 今では通信事業者も会員に変わり、National Cable & Telecommunications Association に名称変更している。

PACはしばしば、弁士の演壇に相当するビデオ、もしくは印刷されたチラシの電子版なのである。それらは電子の思想市場において情報源を持っていなかった集団や個人に奉仕する・・・下院法案4103により実現するPACは、貧しき者、富める者、全ての人が利用するだろう。それによりDNC事件¹⁷で最高裁が恐れた、富める者によるメディアの独占を最小化するのである¹⁸。

その後、下院法案は上院法案（S.66, 98th Congress）との調整および統合を経て、「1984年ケーブル法」¹⁹が同年10月30日に成立する。しかしその内容は、ケーブル業界と自治体側との駆け引きが行われたことで妥協的なものになっていた。

たとえば、アクセス・チャンネルについては同法第611項が規定していて、同項（a）は、フランチャイズ付与権限者²⁰にアクセス・チャンネル設置を「要求することを認める（A franchise authority may establish requirements...）」という表現になっている。つまり、法律が直接的にケーブル業者に対して、アクセス・チャンネル設置を義務付けているのではなく、あくまでフランチャイズ付与権限者に、「要求することを認めている」に過ぎない。かつて72年FCC規則が、一定規模以上のケーブル業者に対して一律にアクセス・チャンネル設置を直接要求していたのとは大きく違っている。これでは、地域住民がフランチャイズ権限者に積極的に働きかけるなどしなければ、アクセス・チャンネルに興味のない自治体だと消極的な内容のフランチャイズ契約しか結ばないか、あるいはアクセス・チャンネルの設置自体をケーブル業者に対して要求しない可能性が残ったのである。

事実、自治体によってPAC設置にはかなりの温度差が生じた。ニューヨーク州マンハッタン地区が5つのPACを保持する一方で、フィラデルフィア

¹⁷ *CBS v. DNC*, 412 U.S. 94 (1973).

¹⁸ *H.R. Rep. No.934*, 98th Cong., 2nd sess., 1984, 30-36.

¹⁹ *Cable Communications Policy Act of 1984* (Public Law 98-549).

²⁰ 自治体や、その公益事業委員会 (Public Utilities Commission)。

市には2009年までPACが1チャンネルも設置されなかった²¹。ちなみに84年ケーブル法では、自治体がケーブル事業者からフランチャイズ料として徴収できるのは、事業売上の5%が上限と定められている。それを全てアクセス・チャンネルの維持運営に充当する自治体もあれば、財政が厳しい郡や市町村では他のインフラ整備に使ってしまう場合もある。そのような自治体には、アクセス・チャンネルがあったとしても、スタジオ設備は老朽化し、機材は更新されず、利用者や放映すべき番組も減少し、やがてアクセス・センターは閉鎖に追い込まれるのである。

このように84年ケーブル法は、パブリック・アクセスの熱心な支援者たちからすると、強制力の点で当初目指したものよりも見劣りした²²。その一方で、パブリック・アクセスの理念である電子演壇の機能については、ケーブル法は次のように規定しており、「60年代末から70年代の夢を前進させた」²³と評価されている。

ケーブル事業者は、パブリック、教育用、自治体用のいずれの使用のためにも、このセクションに従い提供されたチャンネル容量について、一切の編集権を行使してはならない。ただし、わいせつや下品な表現、ヌードを含むパブリックアクセス番組またはその番組の一部については放映拒否することができる²⁴。

すなわち、ケーブル事業者（ならびにフランチャイズ交渉でチャンネルの管理運営を委託された者）は、アクセス番組の内容に介入することは許されないと明言しているのである。修正第一条の保護を受けない猥褻表現等は除外されるものの、テレビのチャンネルに「一切の編集権」の行使が否定され

²¹ 27年かかって、ようやくPACを獲得したという。PhillyCAM, About, Dec. 25, 2019
<<https://phillycam.org/about>>

²² Patricia Aufderheide, *The Daily Planet*, (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000), 122.

²³ Max D. Paglin, *The Communications Act: A Legislative History of the Major Amendments, 1934-1996*, (Silver Spring: Pike & Fischer, 1999), 251.

²⁴ *Cable Communications Policy Act of 1984*, Sec. 611(e).

たのは、当時のテレビ放送が公正原則（Fairness Doctrine）²⁵の適用下にあった点を考慮すると、いかに革新的なことであったかがわかる。

Ⅱ-3. PACの現状

1984年ケーブル法の成立から3年後の1987年、FCCは公正原則を廃止する。その理由としてFCCの報告書は、ケーブルテレビが米国社会にもたらした多チャンネル化や、アクセス・チャンネルの存在をあげた²⁶。同年、米国におけるケーブル世帯普及率は50%を超え、アメリカ人にとってテレビは、もはやケーブルで視聴するものとなった。

ストーニーの教え子たちが立ち上げたPACの啓蒙・推進団体は、1992年になると「全米コミュニティメディア連合（Alliance for Community Media = ACM）」と名乗り、会員数は一時1,200を数えた²⁷。また3種類あるアクセス・チャンネルの総数も、全米で5,000以上にのぼったといわれる²⁸。視聴実態について全米規模の調査は存在しないものの、たとえばテキサス州オースティン市における調査では、当地のPACの視聴率は4.7%に達しており、公共放

²⁵ 米国の公正原則は放送に対し、①公的で議論の分かれる問題に一定の時間を割くこと、②その際是对立的な視点も紹介することの二点を求めている。ところが、これらの要求はむしろ萎縮効果をもたらすとして、放送関係者からは原則の廃止を望む声が高まっていた。

²⁶ FCC, 1985 *Fairness Report*, 50 F.R. 35418. 特に35441ページ第109段落にアクセス・チャンネルの存在意義が記載されている。

²⁷ Linda K. Fuller, *Community Television in the United States*, (Westport: Greenwood Press, 1994), 40.

²⁸ Charles B. Goldfarb, "Public, Educational, and Governmental (PEG) Access Cable Television Channels: Issue for Congress," *Congressional Research Service*, Jan. 4, 2013. なお、当該文献では5,000という数値の根拠が示されていないが、様々なデータをつき合わせてみるとほぼ正確であることが判明した。すなわち、*Cable Television & Cable Factbook 1998*が示したとされるPEGの普及率はそれぞれ、Public=18%、Educational=15%、Governmental=13%である（Aufderheide, 128.）。当時のケーブル事業者総数が10,845であったことから、(P)1,952+(E)1,626+(G)1,409=4,987という数字を導き出すことができるのである。

送（PBS）局の視聴率に引けを取らなかったとの報告もある²⁹。80年代から90年代前半にかけて、米国のPACは最盛期を迎えたと言って良いだろう。

さて、定期的な全米調査が実施されていないので、数値が下降に転じる分岐点を見極めるのは容易ではないものの、数字上の衰退へのきっかけは1996年の通信法改正³⁰による規制緩和だったと思われる。メディア間の相互所有規制が取り払われたことで、通信事業者がケーブルテレビに進出したり、あるいはその逆も可能になった。異業種間の企業買収が盛んになり、多数の中小メディアは少数の巨大なメディア企業体に吸収合併されていったのである。

全米各地のケーブル事業者を傘下に収めたAT&Tやベライゾン、メディアコムなどの大手メディア企業にとって、ケーブルテレビのフランチャイズ更新を、各地の地方自治体と交渉するのは非効率に思えた。そこでこれらメディア企業は、ケーブルテレビのフランチャイズを州の一括管理にするよう州議会に働きかけ、2005年のテキサスを皮切りに州域フランチャイズ制（Statewide Franchise）へ移行する州が増加した。

州域フランチャイズ制になると、PACの設置要求など、地方の細かなニーズはフランチャイズ契約からこぼれ落ちる。中にはアイオワ州など、州域フランチャイズ制に移行してもなお地方の細かなニーズをフランチャイズ条件に含むよう規定している場合もあるが、それは例外的である。ある調査（2011年）³¹は、今後数年で100のアクセス・センター（チャンネル運営施設）と、400のアクセス・チャンネルが閉鎖される見通しを示していたが、現状はさらに進んでいる。

²⁹ テキサス州オースティン市における調査。Douglas Kellner, *Television and the Crisis of Democracy*, (Boulder: Westview Press, 1990), 224. 何年実施の調査か明らかでないが、当地を代表するアクセス番組「異なる視点（Alternative Views）」（1978～1998年放映）が言及されていることから、恐らく80～90年代と思われる。

³⁰ *Telecommunications Act of 1996*, (Public Law 104-104).

³¹ Steven Waldman, *The Information Needs of Communities: The Changing Media Landscape in a Broadband Age*, (Washington, D.C.: Federal Communications Commission, July 2011), 173.

(表1)³²は、州域フランチャイズ制に移行した州、ならびにACMに団体として参加している各州の会員数を推定したものだ。各州の「運営実績数」とは、過去にアクセス・チャンネルを運営した形跡のある施設（アクセス・センター）の数で、2011にベントン財団の支援で実施された調査プロジェクト*Community Media Database*³³に基づいている。ここに示した「運営実績数」の合計2,070は、既に閉鎖されたものを多数含んでいる。現在、3種類のアクセス・チャンネルのうち、いずれかでも運営している施設数は1,500程度といわれている³⁴。

ちなみに2018年度のACM会員名簿から算出した、ACMの総会員数は421（個人会員含む）である。一時は1,200の会員数を誇っていたACMであるが、現在は三分の一にまで減少している。そのような状況下、ACMは存続のためアクセス・センターの機能刷新に取り組んでいる。従来のケーブルテレビ

³² *Community Media Database*とACM会員名簿（会員のみに公開）、ならびに Penelope Muse Abernathy, *The Expanding News Desert*, (2018), Jan. 15, 2020 <https://www.cislm.org/wp-content/uploads/2018/10/The-Expanding-News-Desert-10_14-Web.pdf>を照合して作成。州域フランチャイズについては下記の2文献を参照した。

1) National Conference of State Legislatures, *Statewide Video Franchising Status*, (May 31, 2019), Dec. 25, 2019 <<http://www.ncsl.org/research/telecommunications-and-information-technology/statewide-video-franchising-statutes.aspx>>、

2) Cecil Bohanon & Michael Hicks, *Statewide Cable Franchising and Broadband Connections*, (2010), Dec. 25, 2019 <<https://pdfs.semanticscholar.org/81bc/526d4e63fc97480944cb41f0b0f7b712bdd8.pdf>>

³³ Rob McCausland, *Community Media Database (Version 1.0)*, (2011, updated in 2014), Dec. 25, 2019 <<http://communitymediadatabase.org/node/2>> 左記URLにデータへのリンクがあり、総施設数については2,100以上示されているが、瑕疵と思われるデータは筆者の判断で省いた。

³⁴ Terry Cowgill, “Markey, local cable operators, fear loss of access channels if new FCC rule passes,” *The Berkshire Edge*, Dec. 31, 2019 <<https://theberkshireedge.com/markey-local-cable-operators-fear-loss-of-access-channels-if-new-fcc-rule-passes/>>

のチャンネルを利用した情報発信は維持しつつ、地域のネット情報発信拠点へと姿を変えた施設も多数ある。それらは、パソコン端末やネット環境を整備し、FacebookやYouTubeを利用したコンテンツ制作のノウハウを地域住民に提供している。

(表1) ACM団体会員数と州域フランチャイズ移行州

州	運営 実績数*	ACM団体 会員 PAC**	NPO***	ケーブル ***	州域 フランチャイズ
アーカンソー	14	0	0	0	移行済
アイオワ	30	3	1	0	移行済
アイダホ	4	0	0	0	移行済
アラスカ	4	1	0	0	移行済
アラバマ	9	0	0	0	
アリゾナ	32	1	0	0	移行済
イリノイ	65	4	2	0	移行済
インディアナ	19	4	1	0	移行済
ウィスコンシン	72	6	2	0	
ウエストバージニア	9	0	0	0	
オクラホマ	11	0	0	0	
オハイオ	71	11	2	0	移行済
オレゴン	18	7	4	0	
カリフォルニア	231	24	8	0	移行済
カンザス	19	1	1	0	移行済
ケンタッキー	16	3	1	0	
コネチカット	59	9	6	0	移行済
コロラド	45	0	0	0	
サウスカロライナ	9	0	0	0	移行済
サウスダコタ	4	0	0	0	
ジョージア	32	0	0	0	移行済
テキサス	87	1	0	0	移行済
テネシー	20	1	0	0	移行済
デラウェア	1	0	0	0	移行済
ニュージャージー	112	2	1	0	移行済
ニューハンプシャー	49	8	3	1	

ニューメキシコ	12	0	0	0	
ニューヨーク	57	13	10	0	
ネバダ	6	0	0	0	移行済
ネブラスカ	6	1	1	0	
ノースカロライナ	48	3	2	0	移行済
ノースダコタ	7	1	1	0	
バージニア	81	3	1	0	移行済
バーモント	25	13	13	0	移行済
ハワイ	4	4	4	0	移行済
フロリダ	85	0	0	0	移行済
ペンシルバニア	37	5	4	0	
マサチューセッツ	231	89	28	1	
ミシガン	78	9	3	0	移行済
ミシシッピ	5	0	0	0	
ミズーリ	34	0	0	0	移行済
ミネソタ	72	14	8	0	
メイン	90	4	1	0	移行済
メリーランド	51	5	2	0	
モンタナ	4	0	0	0	
ユタ	7	0	0	0	
ルイジアナ	17	0	0	0	移行済
ロードアイランド	10	0	0	0	移行済
ワイオミング	5	0	0	0	
ワシントン	52	2	2	0	
ワシントンDC	4	0	0	0	移行済
計	2,070	**252 (363)	112	2	29

*「運営実績数」＝これまでPACが存在した形跡のある施設数で、現在は閉鎖されているものを含む。

**「ACM団体会員PAC」＝ACMに団体会員として参加するPAC数。

個人会員としてACMに参加するPACもあり「42州に計363のACM会員PACが存在する」（ACM会長談）という。

***「NPO」＝ACM団体会員PACでNPOである者、「ケーブル」＝ケーブルテレビ業者である者。

Ⅲ．パブリック・フォーラム法理

ここではパブリック・フォーラムの法理について、その3類型を確認するとともに、PACがパブリック・フォーラムの一種であることを示唆した2つの判例を紹介する。

Ⅲ-1．パブリック・フォーラムの類型

パブリック・フォーラム法理の起源は1939年のハーグ事件³⁵にあるとされる。すなわち、その判決文の「道路および公園は・・・記憶にないほどの昔からの公衆による使用のために信託的に保有されてきたものであり、大昔から集会、市民間の意見交換および公的問題の討論という目的のために使用されてきた」と指摘する部分が様々な判例で引用され法理化につながった³⁶。

その後、パブリック・フォーラム法理が、PACを射程に含める可能性を示唆する判決が最高裁によって示された。1983年のペリー事件³⁷である。その判決文では、パブリック・フォーラムについて次のような3類型が示され、これにより現代的なパブリック・フォーラム法理が完成したといわれる³⁸。

類型①、伝統（典型）的パブリック・フォーラム（Traditional Public Forum）。公園や道路、歩道のように、長きにわたる伝統ないし政府の命令により集会及び討論に利用されてきた場所で、表現活動に対する規制は時間と方法、態様について合理的なものに限定される。

類型②、指定（限定）的パブリック・フォーラム（Designated Public Forum）。公立劇場のように、政府が公有地やコミュニケーション手段を意図的に指定する場所である。政府はそのような場を創設する義務は無いが、ひとたび場を創設し一般開放したならば、伝統的パブリック・フォーラムと同じく内容規制には厳格審査が伴う。

³⁵ *Hague v. CIO*, 307 U.S. 496 (1939).

³⁶ 横大道聡『現代国家における表現の自由』（弘文堂、2013年）、131-132.

³⁷ *Perry Education Association v. Perry Local Educator's Association*, 460 U.S. 37 (1983).

³⁸ 松田浩「『パブリック』『フォーラム』— ケネディ裁判官の2つの闘争」、長谷部恭男編『人権の射程』（法律文化社、2010年）、183-184.

類型③、非パブリック・フォーラム (None Public Forum)。伝統や、政府による指定にあてはまらず、政府が全ての人に開放しているわけではない場所で、意図する目的のための合理的な言論規制が許される。

さて、ペリー事件で判示された、類型②の指定的パブリック・フォーラムは「公有地」が前提である。1984年ケーブル法により、アクセス・チャンネルの設置がケーブル敷設権と引き換えに、フランチャイズ契約の中で要求できるようになった。そこで司法は次の2つの判例で、PACが指定的パブリック・フォーラムに該当する可能性を示唆することとなった。

Ⅲ-2. カンザスシティ事件

1989年のカンザスシティ事件³⁹は、白人至上主義者団体がミズーリ州カンザスシティ市を提訴した一件である。原告のミズーリ・ナイツKKK（ならびに地域の支持者）は、カンザス市のPACを利用して、人種差別を肯定するような番組を放映しようとした。これを市が、ケーブル事業者の合意を得て、チャンネル自体を閉鎖することで阻止しようとしたため、ミズーリ・ナイツKKKが不服を申し立てたのである。

1989年6月15日、連邦地裁が示した判決によると、PACは、指定的パブリック・フォーラムであると推定され、市側の申立棄却請求は否定された（事件は和解で終了）。

被告は、チャンネル20が、指定的パブリック・フォーラムとして適切に見なされているとする。さらに市は、指定的パブリック・フォーラムを維持する義務は無いので、閉鎖することに憲法違反は生じないとする。当裁判所は、チャンネル20が指定的パブリック・フォーラムであると推定する。にもかかわらず、被告の結論は必ずしもその通りではない。確かに、指定的パブリック・フォーラムを永遠に維持する義務はない。しかし、そもそもフォーラムの創設が義務でなくても、一般的に開放されたフォーラムからの政府による排除は

³⁹ *Missouri Knights of the Ku Klux Klan, et al. v. Kansas City*, 723 F.Supp. 1347 (WD Mo, 1989).

憲法が禁じている。政府が指定的パブリック・フォーラムを閉鎖できるのは、修正第一条に沿ったやり方の場合だけだ。申し立てによると、チャンネル20が閉鎖されたのは、ミズーリ・ナイツの観点を検閲するためだ⁴⁰。

つまり、PACをカンザスシティ市が永遠に維持する義務は確かにはないが、それでもいったんフォーラムが開設され、一般に開放されたなら、政府がその場からの排除を強制することは修正第一条違反であるというのである。これにより、市の強制によるPACの閉鎖は退けられた。当時、カンザスシティ事件はマスコミで大々的に報道され、パブリック・フォーラム法理の後ろ盾を得たPACは、皮肉にも極端な内容の番組が放映されるチャンネルとして米国社会では認知されるようになったのである。

Ⅲ-3. デンバー事件

「1992年ケーブル法」⁴¹は、高騰を続けるケーブル料金から消費者を保護し、増加する下品な番組から児童を守る目的で成立した。ところが児童保護に関連し、法律の一部（sec.10）が、FCCにアクセス・チャンネルの規制を促していたことから問題化した。1996年のデンバー事件⁴²は、92年ケーブル法の問題部分について、3つの条項10(a)、10(b)、10(c)の合憲性を連邦最高裁が審査したものである。特に10(c)がPACに関わるもので、番組の内容次第で放映拒否する権限を、ケーブル事業者に与えようとするものであった。3つの条項それぞれの合憲性について判事らの意見はわかれ、賃貸アクセス・チャンネル⁴³を規制する10(a)は合憲とされたが、10(c)については5対4で違憲とされた。

法廷意見を執筆したブライヤー判事によると、多数意見は次の4点をPAC

⁴⁰ 723 F.Supp. at 1352.

⁴¹ *Cable Television Consumer Protection And Competition Act of 1992*, (Public Law 102-385).

⁴² *Denver Area Educational Telecommunications Consortium, Inc. v. FCC*, 518 U.S. 727 (1996).

⁴³ Leased Access Channel、脚注12参照。

の特質としている。第一に、歴史的にこれまでケーブル事業者は、PACに対する編集権を行使してこなかった点である。ここでは既に、ケーブル事業者の「言論の自由」は消失しているのだという。第二にPACは、多様な公的・私的存在に監視される制度になっている点である。たとえば、フランチャイズ契約により、様々な種類の運営者がアクセス・チャンネルを提供している。理事会やそれら運営者を通して番組方針が定まり、その方針の順守を利用者に求めている。それに関連して、第三に番組向上を促進し保障する制度の存在は、92年ケーブル法の目的である児童保護について、ケーブル事業者の放映拒否権を不要なものにする点である。第四に、児童に有害な番組事例がPACに認められない点である。地域によって有害かどうかの判断がわかるような番組事例だけでは、害が存在すると見なすことはできないというのである。

しかしケネディ判事とギンズバーグ判事は多数派に参加しながら、ブライヤー判事が示した法廷意見とは異なった見解を示した。PACに対する内容規制が修正第一条違反である理由を、パブリック・フォーラム法理に求めたのである。

PACは（パブリック・フォーラムの）第二類型にあてはまる。フランチャイズ権限者からフランチャイズの条件として要求され、全ての人々にオープンであることから、指定的パブリック・フォーラムの究極の姿である。1984年（ケーブル）法の下院報告書はこれと同じ見方をしている。下院報告書は次のようにPACを特徴づける・・・パブリック・フォーラムは物理的集合場所でなくてもかまわないし、政府が所有権を持つ財産でなくてもかまわない⁴⁴。

このようにケネディ判事は、ペリー事件で示された第二類型の前提である「公有地」の概念を拡張させた。

一方、トーマス判事、レーンクイスト判事、スカリア判事の3名は、PACにパブリック・フォーラム法理の適用を認めなかった。トーマス判事によると、「ケーブル・システムは私的に所有され私的に運営されている。

⁴⁴ *Opinion of Kennedy, J.*, 518 U.S. at 791-92.

政府が私有財産をパブリック・フォーラムに指定するという、上訴人の指摘はあたらない。パブリック・フォーラム法理は、『公的財産へのアクセス権』についての主張を規定するルールだ。これまで、一般的に政府が所有すると見なされた財産が、拡張して考えられたことは決してない⁴⁵という。ちなみに、ブライヤー判事、スティーブンズ判事、オコナ判事、スーター判事ら4名は、ケーブルテレビのチャンネルという私的財産が、どの程度パブリック・フォーラムとして指定できるのか、見極めるためにはまだ「発達が未熟 (premature)」⁴⁶であるとして言明を避けている。

Ⅳ．ハーレック事件

ここではまずハーレック事件が最高裁に至るまでの経緯を整理する。次に、最高裁判決の多数意見と少数意見の内容を確認し、ハーレック事件においてパブリック・フォーラム法理がどのように扱われたかを考察する。そして最後に判決の影響について、関係者の話を紹介しておきたい。

Ⅳ-1．事件の経緯

2011年12月、MNNの被雇用者だったハーレックとその知人メレンデス (Melendez) が、MNNの理事会に出席しようとしたところ拒否された。またメレンデスが翌日スタジオに入ることも拒絶されたことから、ハーレックが問題提起の番組ビデオを制作した。MNNのPACで一度放映されるも、内容にMNN職員を「攻撃、脅迫する部分があった」とされ、再放映は拒否された⁴⁷。またMNNの利用規約違反としてハーレックは3ヶ月間（後に1年間に延長）、メレンデスは生涯MNN施設の利用を拒絶されることとなった。

2015年10月、ハーレックとメレンデスはニューヨーク市とMNNを修正第

⁴⁵ *Opinion of Thomas, J.*, 518 U.S. at 827.

⁴⁶ *Opinion of Breyer, J.*, 518 U.S. at 742.

⁴⁷ 番組 *The 1% Visit El Barrio*. *El Barrio* はMNNが2012年にイースト・ハーレムに新しく開設した制作拠点であり、ハーレックらはこれに疑問を持ったようである。なお番組はYouTube で視聴可能である（2019年8月26日現在）。

一条違反で連邦地裁に提訴した⁴⁸。ちなみにニューヨーク市では、公益事業委員会がフランチャイズ権限者であり、MNNの13名の理事のうち2名についてマンハッタン区長が指名することから、ハーレックはニューヨーク市にも責任があると考えた。2016年12月の連邦地裁判決では、PACは「憲法上のパブリック・フォーラム（constitutional public fora）ではない」とされ、翌日ハーレックは控訴した。

2018年2月、第二巡回控訴裁の3名の判事のうち2名が、MNNを州の行為者（state actor）であるとし、修正第一条違反を認めた（ただしニューヨーク市の責任については否定）⁴⁹。同年6月MNNは上訴し、10月に連邦最高裁が受理した。ちなみにこの間、最高裁判事が交代している。中道派といわれたケネディ判事（レーガン大統領指名）が引退し、保守派のカバノー判事（トランプ大統領指名）が10月に就任している。これにより判事の構成は、保守派が5名に対しリベラル派が4名になった⁵⁰。ところで裁判には、全米ケーブル電気通信連盟（National Cable & Telecommunications Association = NCTA）と、全米コミュニティメディア連合（ACM）が、法廷助言者として加わることとなった。2019年2月に口頭弁論が開催され、同年6月17日に判決が言い渡された⁵¹。

IV-2. 法廷意見

ハーレックは、MNNが運営委託されているPACは「指定的パブリック・フォーラム」であり、それゆえMNNは州の行為者なのだから、修正第一条の拘束を受けるのであり、利用者の「言論の自由」を制限することはできないと主張した。

⁴⁸ *Halleck v. City of New York*, 224 F.Supp.3d 328 (2016).

⁴⁹ *Halleck v. MCAC*, 882 F.3d 300 (2018).

⁵⁰ 保守派=ロバーツ長官（ブッシュ子）、アリト（同）、トーマス（ブッシュ父）、ゴッサッチ（トランプ）、カバノー（トランプ）。リベラル派=ギンズバーグ（クリントン）、ブライヤー（クリントン）、ソトマイヨール（オバマ）、ケイガン（同）。

⁵¹ *Manhattan Community Access Corporation, et al. v. Halleck, et al.*, 587 U.S. ___, 139 S. Ct. 1921 (2019). ちなみに上訴人の名称はMNNの正式名である。

法廷意見は、多数派を代表してカバノー判事が執筆した。

判例で明らかにされ採用されてきたような州の行為者法理の下では、ケーブルシステム上のPACの運営は、伝統的・専門的な公共的機能ではないと我々は結論する。それにもまして、MNNのような民間団体で、その所有物件を他者の言論のために開放する者は、その事実のみで州の行為者に立場が変わるわけではない。PACを運営するにあたり、MNNは州の行為者ではなく民間行為者なのであり、それゆえMNNは編集の裁量権について修正第一条の拘束を受けない。我々は、第二巡回控訴裁判所による判決の関連部分を破棄し差し戻す⁵²。

多数意見は、デンバー事件で示されたトーマス判事の意見を踏襲している。あくまでチャンネルの所有権がケーブル業者にとどまる限り、指定的パブリック・フォーラムではないとする立場である。フランチャイズ契約によって、いかに市がケーブル事業者の私有財産をアクセス・チャンネルに指定したところで、チャンネルの所有権が移転したことにはならないという。

反対意見はソトマイヨール判事が執筆したが、デンバー事件でケネディ判事の見解に賛同したギンズバーグ判事の意見が、色濃く反映している。以下に多数意見との違いを明瞭に記した段落を翻訳引用する。

これは、憲法に則ったパブリック・フォーラムを管理運営するため、政府によって指定を受けた団体についての事件である。（この裁判所の多数意見が示すような、私的財産の所有者が単にその所有物件を他者に開放しただけの話ではない。）ニューヨーク市（＝市）は、ケーブル事業者にケーブル・フランチャイズを付与した際、パブリック・アクセスのテレビチャンネルについて財産所有権を保証した。市の規制は、パブリック・フォーラムが供されるという前提で、それらPACが一般に公開されるのを要求している。市は、フォーラムの管理運営を民間団体である上告人マンハッタン・アクセス公社（MNN）に委託した。代理関係を受け入れたことで、MNNは市

⁵² *MCAC v. Halleck*, 139 S. Ct. at 1926.

の後継者となったのであり、それゆえ州の行為者に適するところとなり、他と同様に修正第一条の拘束を受ける⁵³。

同じ指定的パブリック・フォーラムの成立要件でも、多数意見が財産の所有権から目をそらさない一方で、反対意見は財産供出の要求を自治体政府が行ってはじめてアクセス・チャンネルが存在がすることに注目する。23年前、ケネディ判事がパブリック・フォーラム法理を拡張させようとした際、他の判事たちは、アクセス・チャンネルはまだ「発達が未熟」とした。それから20年以上経過したが、法理の適用範囲の拡張は今回も多数派によって阻まれた。

IV-3. ハーレック事件の影響

ACMによると、アクセス・センターの運営主体の種別は、主として次の6種類である—①NPO、②ケーブル事業者、③教育施設、④自治体、⑤図書館、⑥その他。今回の判決によって①NPOが国家的行為者から外された。そこで、再度(表1)に目を向けると、少なくとも「NPO」112団体と、私企業である「ケーブル」2団体を合算した114団体が、今後は番組の放映を拒否できるようになったと考えられる。これは一体、何を意味するのであろうか。多数意見の中に次のような指摘がある。

ニューヨークを含む、特定の州法の下では、自治体それ自体が、地域のケーブル・システムにおいてPACを運営すると決めても良いのだ(ニューヨーク州内の多くの自治体や他の地域でも既にそうしている)。もしくは、PACについての財産所有権を獲得するために適切な段階を踏んでも良い。そのような状況下なら、自治体によるPACの運営は、修正第一条の拘束を受けるかもしれない⁵⁴。

つまり、PACはその運営主体の種別によって今後は「パブリック」の看板が外れたり、そうでなかったりすると解釈できよう。はたして1984年ケーブル法は、そのような事態を想定していただろうか。

⁵³ *MCAC v. Halleck*, 139 S. Ct. at 1934.

⁵⁴ *MCAC v. Halleck*, 139 S. Ct. at 1934.

一方、ACMのマイク・ワサナー（Mike Wassenaar）会長は、次のようにハーレック事件の影響を懸念する。

本事件の危険性は、ケーブル業界に訴訟を起こすための門戸を開いてしまったことだ。つまりPACの存在によって、ケーブル業者の「言論の自由」が侵害されているという訴えだ・・・この事件をきっかけに、各地のPACに対する法的な挑戦が始まるかもしれない⁵⁵。

先に示した第二次ミッドウェスト・ビデオ事件（1979年）でも争われたように、たとえパブリック・アクセスに社会的意義があったとしても、営利企業にとってチャンネル供出の強制は経済活動の侵害である。また、企業の「言論の自由」の機会が狭められたことをも意味する。ケーブル業界と通信業界の利益者団体である全米ケーブル電気通信連盟（NCTA）が、ハーレック事件に興味を示したのも、チャンネルを「取り戻す」機会をうかがったことであろう。

V. おわりに

ハーレック事件の当事者であるハーレックは、自著の中で、米国のPACが長年背負われてきた、「歪曲と無関心」の由来を次のように訴えている。

民主主義的な実験を推進するパブリック・アクセスの概念を、世間も学者も認めようとしない・・・この重要な課題に対するマスメディアによる驚くべき歪曲と、学術界の無関心は偶発的なものではない。雑誌や新聞など多数のメディアを所有する大企業は、パブリック・アクセスを記事にしない。ほとんどのケーブル会社は大手メディア企業の傘下にある。そのようなメディア企業は、むしろパブリック・アクセスを下品なお色気番組を放映したりナチを礼賛する場として世間に印象付けたいのだろう⁵⁶。

もし本当に学者たちがこれまでPACと距離を置いてきたとして、その理

⁵⁵ Mike Wassenaar, personal e-mail communications, August 21, 2019.

⁵⁶ DeeDee Halleck, *Hand-held Visions: The Use of Community Media*, (New York: Fordham Univ.Press, 2002), 98.

由として考えられるのは、ボルノマガいの「芸術」やネオナチの「政治思想」に関わりたくないでPACにも無関心を決め込んでいる—その可能性は決して低くはないだろう。実際のところ、そのような極端な番組は少数なのだが、あたかもチャンネル全体が問題を抱えているかのように、実態よりも低く評価されてきたのがPACなのである。自らパブリック・アクセスの普及に貢献してきたハーレックは、「市議会中継や人権啓発番組、さらには教師や学生たちによる教育番組といった存在はほとんど語られることがない……まるでタブロイド紙の派手な見出しだけで、街全体が評価されるようなものだ」⁵⁷と憤る。

これまで、チャンネルの管理運営者が番組内容への干渉を禁止されていたからこそ、極端な番組の入り込む余地があった。そんなPACを、既存のマス・メディアは問題視し、学者・研究者は無関心を決め込み、世間は嘲笑の的にしてきた⁵⁸。「私は君の言うことを徹頭徹尾嫌悪するが、しかしそれを言う君の権利を死ぬまで擁護する」⁵⁹—この言葉は美しく、PACの目指すところでもある。しかし、その理念が崇高であればあるほど、電子演壇に携わる人々の足枷は重みを増していく。問題が起きるたびに、パブリック・アクセスの現場はとまどい、混乱し、疲弊し、憤慨してきたことだろう。

今回のハーレック事件により、取りあえずNPOなど民間のチャンネル運営者については州の行為者でないと判示された。それゆえ、番組の内容によっては放映拒否する旨を、利用者規約に掲げるチャンネル運営者が今後は出現するかもしれない。つまり、ボルノマガいの「芸術」やヘイトスピーチを含む番組の放映が、アクセス・センターによっては拒絶される可能性も出てきたということだ。それは、パブリック・アクセスの崇高なる理念から一步退いたことを意味するのかもしれない。

⁵⁷ Ibid., 97.

⁵⁸ 映画*Public Access* (1993年)や*Wayne's World* (1992年)に、パブリック・アクセスに対するアメリカ人の一般的なイメージが見て取れる。

⁵⁹ これまでヴォルテールのことばとされてきたが、近年はヴォルテールの姿勢を描写したものとして紹介されることが多い。